VII. Coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1468>

DOI : 10.4000/aspd.1468

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 1995

Pagination : 141-149

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

« VII. Coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 14 | 1995, mis en ligne le 04 mai 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1468> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1468>

VII. Coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est

La coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est est financée par deux crédits de programme d'un total de 1650 millions de francs, qui ont pour objectif de soutenir un développement économique et social durable dans ces pays et d'y promouvoir l'État de droit et la démocratie. La coopération avec l'Europe de l'Est comprend des mesures de coopération technique, d'aide financière, ainsi que la promotion commerciale et des investissements. En 1993, les dépenses consacrées à l'aide aux pays de l'Est ont atteint 120 millions de francs environ.

Vue d'ensemble

Les crédits de programme

- Premier crédit de programme de 250 millions de francs, adopté en mars 1990, en faveur de la Pologne, de l'ancienne Tchécoslovaquie et de la Hongrie.
- Deuxième crédit de programme de 800 millions de francs, adopté en janvier 1992. Celui-ci élargit la coopération à l'Albanie, la Macédoine, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie ainsi qu'à la Slovaquie et à la Roumanie. Ce crédit de programme permet également de financer des projets ponctuels dans des pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI).
- Augmentation du deuxième crédit de programme de 600 millions de francs à un total de 1400 millions de francs en mars 1993 et ouverture de ce crédit à tous les pays de la CEI, ainsi qu'à la Géorgie.

Les crédits de programme pour l'aide aux pays de l'Est valent pour tous les domaines de la coopération. A l'avenir, on peut toutefois envisager, comme c'est le cas pour la coopération au développement, de créer des crédits spéciaux pour les divers domaines de l'aide. Le nouvel arrêté fédéral crée une base légale dont la validité est limitée à dix ans dans un premier temps.

Base légale

Jusqu'à présent, la coopération avec l'Europe de l'Est se fondait uniquement sur des arrêtés fédéraux par lesquels le Parlement acceptait les crédits de programme correspondants. Les mesures décidées dans le cadre de cette coopération sont ainsi directement basées sur la compétence constitutionnelle générale de la Confédération en matière d'affaires étrangères et réglées dans *l'ordonnance concernant la poursuite de la coopération renforcée avec des États d'Europe centrale et orientale*. Cette façon de procéder a permis à la Confédération de réagir rapidement aux changements qui se sont produits dès 1989 en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique. Depuis lors, on s'est aperçu que la coopération avec ces pays devra s'étendre sur de nombreuses années et qu'elle deviendra un élément permanent de la politique extérieure de la Suisse. Le Conseil fédéral a donc voulu doter l'aide aux pays de l'Est d'une base légale. Celle-ci devrait prendre la forme d'un arrêté fédéral de portée générale dont la validité sera limitée à dix ans dans un premier temps.

Le projet d'arrêté fédéral concernant la coopération avec les États d'Europe de l'Est a été soumis à la procédure de consultation en 1993. Le Conseil des États fut ensuite le premier à l'examiner et il l'adopta le 1^{er} décembre 1994. L'arrêté est axé pour l'essentiel sur la loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le Conseil fédéral juge que l'aide aux pays de l'Est nécessite une base légale spéciale, car il importe de présenter la situation particulière des pays d'Europe de l'Est et de la CEI, notamment d'évoquer le désir de nombre d'entre eux de s'intégrer progressivement dans une Europe élargie. Pour ce qui est des républiques d'Asie centrale qui dépendent beaucoup, comme par le passé, de la Russie sur les plans politique et économique, l'aide aux pays de l'Est de la Confédération vise en premier lieu à améliorer les conditions de vie des populations.

1. Message concernant la création d'une base légale (arrêté fédéral)

En septembre 1994, le Conseil fédéral a approuvé le *Message concernant la coopération avec les États d'Europe de l'Est*. Dans la partie générale, le message revient une fois encore sur les changements qui ont marqué l'Europe de l'Est depuis 1989 et sur leurs conséquences pour les autres pays européens. La coopération avec les États d'Europe de l'Est a pour but politi-

que de promouvoir la stabilité et la sécurité en Europe. Dans l'ensemble, le projet de base légale a été bien accueilli au cours de la procédure de consultation. On lui a parfois reproché son eurocentrisme et l'inexactitude de l'expression "Europe de l'Est" qui n'inclut pas explicitement les pays en développement d'Asie centrale. Nombreux furent ceux qui ont recommandé que l'aide aux pays de l'Est s'inspire plus des expériences réalisées dans le cadre de la coopération au développement. Par ailleurs, la distinction entre la "coopération avec les États d'Europe de l'Est" et la "coopération au développement" ne se justifierait pas toujours objectivement (1). La promotion de l'État de droit et du processus de démocratisation, ainsi que l'encouragement de l'économie privée, sont rangés parmi les priorités, tandis que certains organismes ayant pris part à la procédure de consultation demandent que la Suisse s'attache en premier lieu à promouvoir le développement social et à améliorer les conditions de vie des populations (qualité de vie, environnement).

A l'instar de la loi sur la coopération au développement, le projet de base légale se fonde sur le principe de l'aide à l'auto-assistance et sur celui selon lequel les mesures prises par la Suisse doivent tenir compte de la situation dans le pays et, surtout, des besoins de la population concernée. Il semble que l'idée de créer des fonds de contre-valeur en monnaie locale pour financer des projets dans les domaines social et de l'environnement ait été reprise des expériences réalisées avec les pays en développement. De même, les crédits de programme, que le Parlement accepte en tant que crédits d'engagement pour plusieurs années, ont fait leurs preuves en tant que mécanismes de financement de la coopération au développement et sont également utilisés pour l'aide aux pays de l'Est. De plus, l'aide à l'Est reprend l'idée des contrats de projet et de programme conclus en tant que traités internationaux bilatéraux avec les différents pays partenaires.

Pour qu'une aide de la Suisse se justifie, il faut qu'il y ait "volonté manifeste de la part des gouvernements concernés d'engager ou de poursuivre - selon le stade du processus - des réformes institutionnelles, politiques et économiques qui aillent dans le sens de nos objectifs" (Message, p. 8). Cette conditionnalité de l'aide suisse s'oriente sur le long terme. En règle générale, le soutien suisse répond à une demande formulée dans ce sens. Dans ce cas, le financement du projet doit, dans la mesure du possible, être réparti équitablement afin d'encourager le pays partenaire à partager la responsabilité du projet. L'aide aux pays de l'Est peut prendre la forme de mesures bilatérales, multilatérales ou autonomes (cette dernière catégorie comprend les préférences douanières et les garanties de crédit). La coordination internationale de l'aide aux pays de l'Est est assurée par le G-24 (24 pays donateurs occidentaux) sous la direction de la Commission européenne et par les groupes consultatifs de la Banque mondiale. L'arrêté fédéral exige de la Confédération qu'elle assume une large coordination - aussi bien au niveau multilatéral qu'au sein de son administration - des mesures prises.

Dans un premier temps, l'arrêté fédéral devrait être valable pour dix ans. Après ce laps de temps, on procédera à l'évaluation des expériences réalisées.

Forme de la coopération avec l'Europe de l'Est

La coopération avec l'Europe centrale et orientale revêt la forme de dons, de prêts ou de garanties. La **coopération technique** n'est en principe pas remboursable. Un quart des crédits de programme est destiné à l'aide technique, dont les mesures visent la formation, au sens le plus large, et la création d'institutions. La Confédération ne gère pas des projets, mais soutient dans la mesure du possible le transfert de technologies et de connaissances. Bien que la coopération technique ne soit pas remboursable, les partenaires doivent participer au financement dans la mesure où ils sont astreints à effectuer des remboursements en monnaie locale au profit de fonds de contre-valeur.

L'**aide financière** occupe une place prépondérante dans l'engagement financier. Avec la promotion commerciale et des investissements, elle absorbe trois-quarts des crédits de programme. Elle comprend avant tout des contributions financières, des aides à la balance des paiements, des mesures de désendettement et des garanties de crédit et sert à satisfaire une partie des énormes besoins en financement du processus de réforme dans les domaines économique et social:

- **Contributions financières:** Dans le cadre de projets d'infrastructure définis (santé, énergie, environnement), on détermine les livraisons provenant de l'étranger qui ne peuvent être financées sur une base commerciale. La Suisse finance les domaines dans lesquels les prestations suisses sont compétitives au niveau international. L'acheteur paie une partie de la livraison en monnaie locale dans un fonds de contre-valeur.
- La Suisse participe également à des **aides à la balance des paiements** pour alléger le manque de devises dont souffrent la plupart des pays. Cette aide est coordonnée dans le cadre du G-24 en collaboration avec le FMI. Les aides à la balance des paiements sont accordées par la Banque nationale suisse sur demande du Conseil fédéral et garanties par la Confédération. Elles ne sont pas financées par les deux crédits de programme consacrés à l'aide à l'Europe de l'Est.
- Les critères régissant la mise en oeuvre de **mesures de désendettement** au profit de pays de l'Est sont les mêmes que ceux présentés dans le message concernant les mesures de désendettement en faveur des pays en développement. La Suisse a par exemple convenu un "Debt for nature Swap" avec la Pologne.
- Les risques de crédit dans la plupart des pays de l'Est sont considérés comme très élevés. Des garanties de crédit publiques sont donc indispensables pour encourager l'économie privée. La Suisse accorde des **garanties de crédit** là où la garantie contre les risques à l'exportation ne peut pas être utilisée. L'arrêté fédéral prévoit également de couvrir les risques de du croire privés (insolvabilité d'un acheteur privé) sans garantie de l'État. Au cours de la procédure de consultation, d'aucuns ont jugé qu'il n'était pas judicieux de couvrir les risques de du croire privés, mais la majorité a toutefois accepté ce principe.

La **promotion commerciale** et la **promotion des investissements** constituent un troisième domaine de l'aide. Cette promotion a pour objectif de mieux intégrer les pays de l'Est dans le marché mondial. Elle comprend des mesures telles que l'amélioration des produits et de l'information, les connaissances sur la commercialisation des produits, mais aussi la réduction des droits de douane, l'application de la clause de la nation la plus favorisée et la conclusion d'accords de libre-échange, d'accords de protection des investissements et de conventions de double imposition.

La Suisse soutient aussi le développement dans les pays de l'Est en étant **membre d'institutions multilatérales**, telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE. Elle prend part à leurs programmes de soutien "là où cela est opportun" (2). La Suisse est également membre de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), à laquelle elle participe à raison de 400 millions de francs environ (soit 2,3% du capital-actions).

La coopération avec les États d'Europe de l'Est nécessite un soutien attentif sur le plan politique interne "par une participation permanente de représentants des cercles les plus divers au traitement des problèmes qui se posent" (Message, p. 24). L'arrêté fédéral prévoit donc la création d'une commission consultative pour la coopération avec les États d'Europe de l'Est, qui aura pour tâche d'examiner les objectifs, les priorités et la conception générale des mesures de l'aide aux pays de l'Est et de fournir des conseils aux services fédéraux compétents. La création d'une telle commission reprend à n'en pas douter le principe de fonctionnement de la commission consultative sur la politique de développement, qui a déjà maintes fois prouvé son efficacité dans la recherche d'un consensus. On espère que la future commission sera à même de fournir de bons conseils en matière d'aide aux pays de l'Est.

2. Dépenses consacrées à la coopération avec les États d'Europe de l'Est

En 1994, les départements concernés (DFAE et DFEP) ont publié pour la première fois un *Rapport annuel sur l'aide aux pays de l'Est 1993*. Le Bureau de coopération pour l'Europe de l'Est (BCE) de la Direction politique du DFAE (Division politique I) est compétent pour les mesures de la coopération technique. (Ce bureau sera désormais intégré à la DDA.) Les mesures de l'aide financière, de la promotion des investissements et de la politique commerciale relèvent du Service des mesures économiques pour l'Europe centrale et orientale de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. Pour assurer la coordination, on a créé un comité interdépartemental des programmes (CIP) - il s'occupe de l'utilisation des crédits de programme - et des groupes sectoriels. La coordination générale des mesures incombe au DFAE.

A la fin de 1993, le premier crédit de programme de 250 millions de francs était épuisé et 567 millions de francs du deuxième crédit étaient déjà engagés. Les dépenses se répartissent comme suit: 92 millions de francs pour la

Tableau N° 21

Engagements au titre du 2e Crédit de programme, ventilés pas pays (janvier 1992 – décembre 1993, en milliers de francs)						
	Coopération technique	%	Aide financière	%	Garanties de crédits	%
Albanie	8'988	10	14'741	5	0	0
Pays baltes	7'874	9	30'060	10	30'000	16
Bulgarie	4'242	5	30'000	10	45'000	24
Tchéquie	2'457	3	30'000	10	0	0
Slovaquie	1'797	2	30'000	10	20'000	11
Ex-Tchécoslo- vaquie	3'787	4	1'500	1	0	0
Slovénie	216	0	0	0	25'000	13
Pologne	7'127	8	45'225	15	70'000	37
Roumanie	4'910	5	25'000	8	0	0
Hongrie	7'998	9	32'650	11	0	0
Régional ¹	16'582	18	10'821	4	0	0
CEI	18'717	20	35'820	12	0	0
Gestion progr.	7'395	8	9'130	3	0	0
Total	92'096	100	294'946	100	190'000	100
<p>1) Les programmes régionaux concernant au minimum deux pays destinataires.</p> <p>Source: Rapport annuel du Conseil fédéral sur la coopération avec les pays d'Europe orientale et centrale 1993</p>						

coopération technique, 295 millions pour l'aide financière et 180 millions pour les garanties de crédit. L'aide aux pays de l'Est se concentre sur les pays d'Europe centrale et orientale (Albanie, les États de la Baltique, Bulgarie, Tchéquie, Slovaquie, Slovénie, Pologne, Roumanie, Hongrie). La Pologne a bénéficié jusqu'à présent du soutien le plus important et les 37 millions de francs qui lui ont été attribués en 1993 représentent également l'aide la plus substantielle.

L'aide aux pays de la CEI se développe. Sur le total de 295 millions de francs, seuls 54 millions sont alloués à la CEI. La coopération technique se concentre sur la Russie et le Kirghizistan. Des aides financières ont également été accordées à l'Ukraine, à la Biélorussie, au Kazakhstan et à l'Ouzbékistan.

Tableau N° 22

Versements en 1993 par pays (en milliers de francs)				
	Coopération technique	%	Aide financière	%
Albanie	2'316	5	2'818	4
Pays baltes	3'600	8	6'064	8
Bulgarie	1'412	3	10'000	13
Tchéquie	1'736	4	0	0
Slovaquie	2'576	6	3'484	5
Slovénie	160	0	0	0
Pologne	5'873	14	31'403	41
Roumanie	1'940	5	6'900	9
Hongrie	2'771	7	1'602	2
Régional ¹	8'935	21	12'378	16
CEI	9'056	21	0	0
Gestion progr.	2'105	5	2'350	3
Total	42'475	100	77'000	100
1) Les programmes régionaux concernent au minimum deux pays destinataires.				
Source: Rapport annuel du Conseil fédéral sur la coopération avec les pays d'Europe orientale et centrale 1993				

Aide humanitaire

Outre la coopération financée par les crédits de programme mentionnés plus haut, la Suisse fournit également une aide humanitaire aux pays de l'Est (voir Tableau N° 23) qui est financée par le crédit de programme pour l'aide humanitaire. Ce crédit est en effet ouvert à tous les pays. Le tableau 23 présente les dépenses consacrées à l'aide humanitaire depuis 1990.

Restrictions financières

Les crédits de programme (crédits d'engagement) ont été adoptés rapidement et avec générosité pour soutenir le développement des pays de l'Est dès le lancement du processus de réforme. Depuis lors, les pressions budgétaires ont également fortement réduit l'aide aux pays de l'Est. Cette réduction se traduit par la diminution des versements annuels, ce qui a pour but d'étendre la durée de validité des crédits engagés.

Tableau N° 23

Aide humanitaire pour les pays de l'Europe orientale et de la CEI	
1990	1,1 million de francs
1991	8,2 millions de francs
1992	47,6 millions de francs (dont 38,6 millions pour l'Ex-Yougoslavie)
1993	40,7 millions de francs (dont 39,6 millions pour l'Ex-Yougoslavie)
Source: La Suisse, l'Europe de l'Est et la CEI – Documentation.	

Dépenses privées

En 1991, 1992 et 1993, les oeuvres d'entraide privées ont fourni une aide aux pays de l'Est de 15 millions de francs environ par année à titre d'aide humanitaire et sous forme de coopération technique. La Roumanie est le principal pays bénéficiaire de l'aide privée. Entre 1991 et 1993, elle a en effet reçu 55% de l'aide technique et 72% de l'aide humanitaire (3).

Notes

1. Le Conseil fédéral écrit à ce propos dans le Message: "La notion d' *Etats d'Europe de l'Est*", utilisée par souci de brièveté, comprend les États autrefois communistes d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est (le cas échéant, les États successeurs de ces pays), ainsi que les États constitués sur le territoire de l'ancienne Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Comme dans la pratique actuelle, la portée de l'arrêté ne se limite donc pas aux États d'une Europe comprise en tant qu'entité géographique. ... Dès lors, en englobant l'Albanie et quelques nouveaux États d'Asie centrale, le champ d'application de l'arrêté s'étend à des pays qui, à certains égards, présentent des similitudes avec les pays en développement et que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment, qualifie aussi de tels. Leur traitement particulier dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est se justifie avant tout par le fait que ces pays, en raison de leur rattachement passé au monde d'obédience communiste et compte tenu des liens encore existants avec la Russie - comme il en est déjà fait mention auparavant -, sont confrontés à des problèmes en partie différents de ceux des pays en développement. Il incombe au Conseil fédéral d'assurer une coordination et une harmonisation matérielle entre la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est." (Message, p. 7 et 8)
2. La Suisse, l'Europe de l'Est et la CEI - Documentation, 2ème édition révisée, mai 1994, p. 13.
3. Les indications concernant l'aide aux pays de l'Est des oeuvres d'entraide privées sont tirées de la publication *Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale 1993*.

Sources

Message concernant la coopération avec les États d'Europe de l'Est, Berne, 19 septembre 1994 (94.083)

Rapport du Conseil fédéral sur la procédure de consultation 1993

Rapport du Conseil fédéral sur la coopération avec les États d'Europe centrale et orientale 1993, octobre 1994

La Suisse, l'Europe de l'Est et la CEI - Documentation, Bureau de la coopération pour l'Europe de l'Est (DFAE) et Service des mesures économiques pour l'Europe centrale et orientale (OFAEE), Berne, mai 1994

NZZ, 20.9.1994 (Base légale pour l'aide aux pays de l'Est)

Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale 1993, IUED (éd.), Genève, octobre 1994